

H.J. Witteveen: theoreticus met een reële blik op de praktijk (1921-2019)

Jan Middendorp

De op 23 april 2019 overleden H.J. Witteveen wilde met de wetenschap de samenleving verbeteren. Direct na de Tweede Wereldoorlog was Witteveen als wetenschapper een voorloper in het toepassen van de ideeën van Keynes en de technieken van Tinbergen. Tijdens zijn lange leven, waarin hij ook lang als beleidsmaker werkte, zocht hij altijd naar evenwicht en, gedreven door zijn religieuze betrokkenheid, naar wat hij noemde 'harmonie'. Over Witteveens denken en de invloed daarvan op de Nederlandse en internationale economische politiek hebben economen van nu nog veel te zeggen.

1 In vijfenzeventig jaar van econoom naar econoom

Johannes Witteveen overleed op 23 april 2019. Met hem is een inspirerend mens en unieke Nederlandse econoom heengegaan. Witteveen werd in 1921 geboren. Bijna honderd jaar geleden, voor de Grote Depressie van de jaren dertig, voordat Keynes zijn *General Theory* publiceerde (1936) en voordat Tinbergen met de empirische modelbouw de werkwijze van economen veranderde. Het is lang geleden, een tijd dat *economen* nog *economisten* werden genoemd. Toch is het denken en doen van Witteveen nog altijd relevant. Deze bijdrage richt zich daarom ook op het economisch denken en doen van Witteveen.¹

In de veertien jaar dat hij politicus was, was hij Eerste Kamerlid, Tweede Kamerlid en twee keer minister van Financiën. Daarnaast is hij de enige Nederlander die het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft geleid. Voor zijn lange beleids carrière was hij op zeer jonge leeftijd, als 28-jarige, in 1948 hoogleraar aan de Nederlandse Economische Hogeschool in Rotterdam geworden. Nadat hij in 1963 koos voor een overstap naar de wereld van politiek en beleid, bleef hij altijd betrokken bij de wetenschap. Tijdens zijn lange carrière bleef hij zichzelf in zijn vele beleids- en andere functies, vooral zien als econoom (Groeneveld 1984). Startpunt van zijn wetenschappelijke werk was de conjunctuurtheorie. Later schreef hij ook over onderwerpen als marktstructuur en inkomensverdeling (1961) en de invloed van globalisering (1998).

Toen Witteveen vlak na de Tweede Wereldoorlog zijn wetenschappelijke loopbaan begon waren economen op zoek naar de waarde van hun wetenschap voor de praktijk. De Grote Depressie had veel van de bestaande theorie in twijfel getrokken en wetenschappers zochten nieuwe wegen om bij te dragen aan de wederopbouw (Hennipman 1945). Tegelijkertijd

¹ Zie voor de politicus en beleidsmaker Witteveen en de politieke dimensie in zijn diverse carrière Middendorp (2019).

creëerde de empirische revolutie in de naoorlogse jaren omstandigheden waarin de relatie tussen wetenschap en beleid radicaal zouden veranderen. Er zijn overeenkomsten tussen deze periode en onze tijd. Ook nu zoeken wetenschappers naar de betekenis van de bestaande theorie na een wereldwijde crisis, de financiële- en schulden crisis (2008-2012) (Blanchard et al. 2012). Ook is nu is de relatie tussen wetenschap en beleid aan verandering onderhevig. *'The people in this country have had enough of experts'* zei een Brits politicus toen hij met berekeningen van IMF en de centrale bank werd geconfronteerd in aanloop naar het referendum over het mogelijk verlaten van Groot Brittannië van de Europese Unie.²

In de jaren tachtig en negentig, na zijn periode bij het IMF, bleef Witteveen actief. Bijvoorbeeld als voorzitter van 'de Groep van Dertig', een internationale monetaire financiële adviesgroep bestaande uit topbankiers en academici. Maar ook als adviseur van financiële instellingen als Robeco en AMRO Bank. Ook in die rollen bleef hij altijd betrokken bij de wetenschap. Zo werkte hij bij de AMRO Bank aan een internationaal kredietrisicomodel en bleef hij publiceren over economie, bijvoorbeeld in de *Economist* en *ESB*. Vaak ook, gedreven door zijn soefisme, een eeuwenoude mystieke stroming met haar wortels in de Islam en India, op het snijvlak van economie en religie (2001).

In het volgende wordt in vijf delen een beeld geschetst op basis van enkele grote thema's die het werk van Witteveen karakteriseren. Ten eerste zijn visie op het economisch leven en de op- en neergangen daarin. Ten tweede de methoden die hij ontwikkelde om de Nederlandse economie te analyseren en de concrete adviezen over de economische politiek die daaruit voortvloeiden. Ten derde zijn debat over monetaire analyse en monetaire normen met de president van de Nederlandsche Bank (DNB) M.W. Holtrop. Ten vierde enkele voorbeelden van hoe zijn wetenschappelijke werk terugkwam in zijn periode als politicus. Ten vijfde enkele slotopmerkingen over de betekenis van Witteveens economisch denken voor de huidige tijd.

2 Grip op het economisch leven

Witteveen wilde met waardevrije wetenschap bijdragen aan concreet economisch beleid voor een betere wereld. "Wie zal nog bestrijden dat de volledige werkgelegenheid een der belangrijkste doelen van de economische politiek moet zijn?" schreef hij de president van De Nederlandsche Bank in 1951.³ "De werkloosheid moest bestreden worden met een consequente en doelbewuste economische politiek" had hij drie jaar eerder al gezegd tijdens zijn oratie (1948, 743). Toen Witteveen in 1948 zijn oratie uitsprak waren de ideeën van Keynes en de methoden van Tinbergen voor het aanwezige academisch gehoor nog zeer nieuw. De uitleg van Samuelson en Klein van de *General Theory* verschenen in die tijd en op het CPB werden de eerste stappen gezet om nieuwe empirische methoden in de praktijk te

² M. Gove, interview op Sky news: "in or out", 3 juni 2016.

³ Brief 22 december 1951 van Witteveen aan Holtrop. In: Nationaal Archief, Den Haag, H.J. Witteveen, 2.21.370, Doos 61.

brengen. De theorie en empirie waarmee hij de door hem gewenste consequente en doelbewuste politiek wilde onderbouwen, stonden centraal in zijn academisch werk. Zijn proefschrift, over de relatie tussen de hoogte van de lonen en werkgelegenheid waarmee hij in 1947 bij Tinbergen *cum laude* promoveerde was daarvoor het startpunt (1947b).

Evenwicht en doorstroming. Economie was voor Witteveen een “fascinerend wetenschapsterrein omdat het liet zien hoe de ontelbare onafhankelijke beslissingen van consumenten, producenten, werkenden en spaarders door het marktmechanisme in een evenwicht worden samengebracht” (Witteveen, 2001, 43). Witteveen koos voor het prijsmechanisme als coördinerend principe in de samenleving, maar niet ongeclausuleerd. Hij wilde geen maatschappelijke ordening gebaseerd op *laissez faire*. Het door vraag en aanbod gedreven evenwichtsproces, bracht niet altijd het optimale of zelfs wenselijke evenwicht, zo stelde Witteveen in lijn met Keynes (1936). Met veranderingen in lonen en prijzen kon de totale vraag in dezelfde richting en in dezelfde mate veranderen. Er was daarom niet één uniek evenwicht waar de economie vanzelf naar toe bewoog. De economie kon in een negatieve spiraal komen of in een evenwicht met structurele werkloosheid. Dat lonen en prijzen in een vrije economie altijd vanzelf in evenwicht kwamen was voor Witteveen dus geen wetmatigheid. Het Walrasiaanse algemene evenwicht was voor hem een startpunt waarop wetenschappers en beleidsmakers verder konden en moesten bouwen. Witteveen brak op dit punt met het economisch denken van voor de Tweede Wereldoorlog. Dat gold in de eerste plaats voor de mogelijkheden die hij zag om de conjunctuurtheorie in de beleidspraktijk toe te passen.

Doorstroming van inkomen was voor Witteveen een tweede belangrijke voorwaarde voor een stabiele economische ontwikkeling. Hij zag het economische leven als een kringloop die steeds op gang moest blijven. Die zienswijze was bepalend voor de theorieën waar hij zich op concentreerde als wetenschapper en later zijn economische politiek. Witteveen maakte onderscheid tussen twee groepen conjunctuurtheorieën: onderconsumptietheorieën en overinvesteringstheorieën. De onderconsumptietheorie zag “de ziekteverschijnselen in de depressie en vereiste dus bestrijding van de depressie”. De overinvesteringstheorie zag “de fouten in de *hausse* en vroeg om bestrijding van de *hausse*” (1947a). Aanhangers van de overinvesteringstheorie rekenden in de opbouw naar het omslagpunt van de conjunctuur vooral op het ‘zelfreinigend vermogen’ van de economie. Witteveen besprak deze zienswijze aan de hand van Hayek. Die zag overheidsinmenging als een versturende factor in het vrije spel van vraag en aanbod en daarmee als versturend voor het economisch proces. Hayek en anderen die zich baseerden op de overinvesteringstheorie zagen vooral de signaalfunctie van prijzen in een vrije economie als een manier om conjunctuurgolven in het economisch leven te dempen.

De perceptie van het evenwichtsproces en de mate waarin er sprake was van een zelfreinigingsproces in de economie waren cruciaal bij de keuze tussen de onderconsumptie- of overinvesteringstheorie. Dat was een keuze die van belang was voor de te volgen economische politiek. Volgens de overinvesteringstheorie moest, als de conjunctuur omsloeg, im-

mers meer gespaard worden. Volgens de onderconsumptietheorie moet er juist meer uitgegeven worden (1947a, 679-83). Witteveen wilde zich niet verlaten op het zelfreinigingsproces. Ingrijpen in de economie was juist soms nodig. Hij zag een effectieve conjunctuurpolitiek zelfs als voorwaarde voor het functioneren van de vrije economie (1963, 418).

Empirie. Ook op een ander punt brak Witteveen met de vooroorlogse economiebeoefening. Hij was een voorloper in het gebruik van nieuwe empirische methoden. Empirische modellen waren voor Witteveen instrumenten om beleidsmakers te helpen bij het formuleren van de juiste economische politiek. Modellen konden daarnaast helpen om theorie te valideren en te verbeteren. Zo wees hij het zelfreinigingsproces af op basis van theoretische overwegingen, maar ook op basis van empirisch onderzoek van Tinbergen en hemzelf (1948, 748). Hij gebruikte voorspellende statistiek, zoals regressieanalyse, om expliciet de gedragingen van economische actoren te modelleren in gedragsvergelijkingen. Een voorbeeld was het model dat hij in zijn proefschrift gebruikte. Dat was gebaseerd op een model van de Verenigde Staten dat Tinbergen eind jaren dertig maakte. Het model dat Witteveen in zijn proefschrift gebruikte bestond uit veertien vergelijkingen waarvan drie gedragsvergelijkingen. Deze drie beschreven (i) de relatie tussen werkgelegenheid en productie, (ii) de prijsvorming; en (iii) de consumptiefunctie (1947b). De modellen die hij eind jaren veertig gebruikte waren kortetermijnmodellen met als aangrijpingspunt de effectieve vraag. Eerste generatiemodellen in de classificatie van Den Butter (2003, 31-32).

Analyse. In het onderkennen van verschillen tussen conjunctuurcycli lag een belangrijke bijdrage van Witteveen aan het economische denken in Nederland (Kuipers 1988, 79). Zijn boek *Structuur en Conjunctuur* (1956) gebruikte hij bij zijn colleges in Rotterdam voor studenten als P. Korteweg, W. Drees jr., H.O.C.R. Ruding en R.F.M. Lubbers om over het onderscheid tussen conjunctuurbewegingen met een kapitaaltekort en conjunctuurbewegingen met een arbeidstekort te doceren. Hij benadrukte steeds het belang van een gedegen analyse van de economie om richting en karakter van de conjunctuurbeweging te bepalen. Immers als je niet wist waar je was kon je ook niet bepalen wat je moest doen om de goede kant uit te sturen.

Witteveen zag altijd het belang van normatieve overwegingen voor de economische politiek en constateerde ook al eind jaren veertig dat de modellen van Tinbergen op punten gedreven werden door voor economen ongrijpbare processen, bijvoorbeeld psychologische (1947a, 696). Toch was hij er, ondanks de beperkingen van de wetenschap, van overtuigd dat de nieuwe macro-economische en empirische aanpak wetenschappers nieuwe mogelijkheden boden om de wetenschap waardevrij in te zetten voor de economische politiek. Witteveen wilde die mogelijkheden maximaal benutten en concentreerde zich als wetenschapper op positieve analyse. Heertje constateerde dat Witteveen in ruimer maatschappelijk en economisch-politiek verband een breder evenwichtsbegrip gebruikte dan het evenwichtsbegrip van economen (2001, 39). Bij het vormgeven van zijn economische politiek als beleidsmaker betrok hij ook veel meer dan alleen de kwantitatieve technische overwegingen uit de macro-economische modellen waar hij zich in de wetenschappelijke tijd op baseerde. Dit contrast tussen Witteveen de wetenschapper en Witteveen de beleidsmaker

is belangrijk. Hij zocht zowel als wetenschapper en als politicus naar de optimale economische politiek maar gebruikte daarvoor een andere aanpak passend bij het perspectief dat hij had in zijn functie.

3 Op de grens van wetenschap en beleid

Witteveen zag het als taak voor wetenschappers zich met het economisch beleid te engageren en theoretische inzichten op de praktijk toe te spitsen. Transmissie – of overdracht – van ideeën van wetenschap naar beleid, konden volgens Witteveen bijdragen aan een gezonde samenleving en democratie. “Verantwoorde besluitvorming in het parlement is alleen mogelijk, wanneer economen zoveel mogelijk eenstemmige en duidelijke voorlichting geven” (1954b, 869).

Om als wetenschapper in de politiek gehoor te krijgen zijn goede ideeën echter niet voldoende. Dat gold al toen Witteveen nog wetenschapper was. Toch lukte het hem zijn wetenschappelijke ideeën in beleidscircles kenbaar te maken. Daarvoor creëerde hij zelf de kanalen. In 1954 was hij initiatiefnemer en medeoprichter van de Prof. Mr. B.M. Teldersstichting, nu het wetenschappelijk bureau van de VVD. De rapporten, waar Witteveen bij de stichting als (mede)auteur aan werkte, waren grotendeels geïnspireerd op de wetenschappelijke activiteiten van de auteurs. Hij leverde over een lange periode een bepalende bijdrage aan de Teldersstichting. Met de stichting creëerde hij een transmissiekanaal tussen wetenschap en politiek dat ook hemzelf tot nut was. Enerzijds omdat hij in zijn wetenschappelijke periode via de stichting liberale politici kon bereiken. Anderzijds, omdat hij later, als politicus, via de stichting contact kon houden met de ontwikkelingen in de wetenschap.

Een tweede manier waarop hij als wetenschapper de beleidswereld probeerde te beïnvloeden was door zijn netwerk slim in te zetten. Hij onderhield uitgebreide contacten in wetenschap, bedrijfsleven en politiek. Brieven aan Holtrop gingen in afschrift naar medehoogleraren Koopmans en Tinbergen.⁴ De lijst met mensen die hij zijn oratie stuurde omvatte de *fine fleur* van de Nederlandse wetenschappelijk en bestuurlijke elite.

Witteveen was tot slot een helder spreker die economie in simpele taal kon uitleggen. Kranten en ander media wisten hem te vinden. Ook dat hielp om zijn boodschap onder de aandacht te brengen buiten de academische wereld.

In een wereld waarin *Twitter* en *Facebook* nog lang niet bestonden lukte het Witteveen in de jaren vijftig zo om met zijn wetenschap het Nederlandse beleidsdebat binnen te dringen. Hij kan als een van de eerste ‘publieke economen’, zoals we die nu kennen, gezien worden. Ondanks deze activiteiten bleef zijn academisch werk een groot deel van zijn energie en aandacht opeisen. Zijn beleidsadviezen bleef hij onderbouwen met wetenschappelijke inzichten. De artikelen die hij schreef voor *Economisch-Statistische Berichten* (ESB) speelden

⁴ Witteveen, 22 december 1951, 2. In : Nationaal Archief, Den Haag, H.J. Witteveen, 2.21.370, Doos 61.

hierin een cruciale rol. Deze jaarlijkse analyses van de Miljoenennota, die kort na het verschijnen van de rijksbegroting tussen 1953 en 1961 uitkwamen, droegen titels als: *Conjunctuur der Conjunctuurpolitiek: de Miljoenennota 1954; Inflatie, revaluatie en de Miljoenennota 1955; De Miljoenennota 1961: tegenwicht door timing; De Miljoenennota 1962: verstarring in een kritieke conjunctuurfase*. Deze artikelen zorgden voor talrijke reacties. Van collega-hoogleraren als Tinbergen, Bosman en Pen maar ook van beleidsmakers. Zijn ESB-artikelen werden regelmatig in de Eerste en Tweede Kamer geciteerd, waarna de minister van Financiën gedwongen werd zijn mening te geven over een door Witteveen opgebrachte academische kwestie.

Voor zijn analyses was de theorie altijd het fundament. Een voorbeeld daarvan is zijn analyse van de rijksfinanciën. Daarin was de Keynesiaanse notie dat besparingen en investeringen in evenwicht moesten zijn de basis. J. Zijlstra, twee keer zijn voorganger op het ministerie van Financiën, had de begrotingsnorm die zijn naam droeg (Middendorp 2016), vooral vanuit bestuurlijk perspectief vormgegeven. Witteveen wilde echter dichter bij de theorie blijven. Hij plaatste doorstroming van inkomen boven het trendmatig evenwicht zoals die in de Zijlstra-begrotingsnorm gepropageerd werd (Witteveen 1963, 417). De begroting moest kortom geen politiek compromis zijn, maar een beleidsinstrument en zoveel mogelijk gebaseerd op zijn wetenschappelijke inzichten.

Hij analyseerde de Nederlandse begroting als wetenschapper met een inkomensverschillenanalyse, die de *causale-impulsanalyse* wordt genoemd. Daarin werden de conjuncturele impulsen van de rijksbegroting bepaald door de mutaties in de direct of indirect relevante autonome uitgaven enerzijds en de op tariefwijzigingen berustende mutaties in de inkomsten anderzijds. Het exogene deel van een impuls, waar beleidsmakers controle over hadden, werd zo gescheiden van het endogene deel (Goedhart 1975).

Witteveen brak als wetenschapper met twee fundamenten uit de Nederlandse economische politiek in het interbellum: de sluitende begroting en de gouden standaard. Deze breuk kreeg in de jaren vijftig en zestig praktische vorm. Revaluatie en devaluatie en vooral de begroting waren de beleidsinstrumenten waar hij steeds op terug kwam. Deze waren, zo stelde hij, beter dan de vooroorlogse aanpak. De begrotingspolitiek zag hij als effectiever dan ingrijpen in de lonen en prijzen, wat tot midden jaren zestig het fundament was van de economische politiek in Nederland. Ook toen, na de loonpolitiek van de jaren vijftig en zestig, in de jaren zeventig de monetaire politiek centraal kwam te staan verkoos hij vaak de begrotingspolitiek.

Op basis van zijn causale-impulsanalyse pleitte hij steeds voor een activistische economische politiek. Om deze vorm te geven moesten beleidsmakers keuzes maken. Daarbij kon een gedegen causale analyse helpen. Zij moesten zich niet baseren op simpele of normatieve regels. In modern jargon koos Witteveen als het ging tussen *rules* en *discretion* (Kydland en Prescott 1977) voor discretionaire politiek. Een discretionaire politiek die hij zoveel mogelijk met positieve economie probeerde te onderbouwen.

Een halve eeuw later schreef Witteveen, wederom in ESB, over de Nederlandse begroting (2014). Zijn optimisme over de waarde van wetenschap voor beleid was ook als drie en negentig jarige niet verminderd. Het kabinet moest kiezen tussen meer sparen of meer uitgeven. De door het kabinet in dat jaar geplande bezuinigen zouden niet werken zo stelde hij. Op basis van het moment in de conjunctuurcyclus en zijn inschatting van de begrotingsmultiplier zouden bezuinigingen negatief uitpakken voor groei, belastinginkomsten en overheidsfinanciën. Hij greep in zijn argumentatie direct terug op zijn werk in de jaren vijftig en zestig maar maakte ook duidelijk dat hij op de hoogte was van de laatste inzichten. Zo verwees hij naar een recent onderzoek van het IMF over begrotingsmultipliers en groei (Blanchard en Leigh 2013). En hij hield het, net als zeventig jaar eerder, niet bij een artikel maar kwam in de media en op partijpolitieke bijeenkomsten om zijn ideeën te bepleiten. Net als in de jaren vijftig, werd de alternatieve zienswijze voor zijn onderconsumptieperspectief ook weer naar voren gebracht. Bijvoorbeeld door zijn voormalig student-assistent Korteweg (2013).

4 Reële blik op de monetaire sfeer

Witteveen zag de monetaire en reële sfeer als twee kanten van dezelfde werkelijkheid. Zijn startpunt voor het analyseren van de monetaire sfeer was de analyse van reële variabelen. Hij schreef over economische opgang, investeringen, een overspannen arbeidsmarkt en het gevaar van oplopende inflatie die daar vanuit gingen. Ook van de overheidsbegroting kon een inflatoire impuls uitgaan. In 1954 kwam hij tot andere conclusies dan De Nederlandsche Bank en het kabinet over de bronnen van inflatie in het voorgaande jaar (Witteveen 1954a). Dat hij met zijn causale-impulsanalyse uitspraken deed over monetaire variabelen was revolutionair. Bij DNB trok het de aandacht. Hij betrad immers het DNB-terrein met empirische methoden zoals die op het CPB ontwikkeld werden. Bankpresident Holtrop reageerde zelf (1954). Er volgde een debat over monetaire analyse en monetaire normen tussen de president en de jonge hoogleraar dat tot een van de hoogtepunten van het Nederlands monetarisme gerekend wordt (Fase 2016, 45).

Holtrop en Witteveen zochten elk vanuit een ander perspectief naar evenwicht. Zij baseerden zich op andere criteria. Holtrop richtte zich op monetair evenwicht gebaseerd op het neutraliteitscriterium van Koopmans (Fase 1982). Hij keek naar de bronnen van geldcreatie en vernietiging die dat monetaire evenwicht konden verstoren. Deze werden door Holtrop 'monetaire impulsen' genoemd. Het netto-effect van de monetaire impulsen bepaalde de verandering in de geldhoeveelheid en op- of neerwaartse druk op het prijsniveau oftewel in- en deflatie. Witteveen richtte zich op een monetair evenwicht dat bepaald werd door een in de tijd gelijkblijvende nominale geldstroom en keek daarvoor naar inkomen. Wederom was doorstroming cruciaal want hij vergeleek het beschikbare en uitgegeven inkomen in opeenvolgende perioden om de causale impulsen te berekenen.

Ook de technieken die Holtrop en Witteveen gebruikten verschilden. DNB baseerde zich op identiteitsvergelijkingen. De omloopsnelheid van het geld en de liquiditeitsquote waren

daarbij de belangrijkste variabelen. De Bank had geen empirisch model met gedragsvergelijkingen. De monetaire impulsen werden met beschrijvende statistiek minutieus in kaart gebracht om de identiteitsvergelijkingen te vullen. Witteveen gebruikte niet alleen beschrijvende statistiek maar ook nieuwe empirische technieken zoals regressieanalyse en gedragsvergelijkingen.

Het debat tussen Holtrop en Witteveen ging daarom ook over het gebruik van objectieve versus subjectieve kennis. Witteveen meende dat de Bank zich in haar aanpak de stap van de geldstroom naar de reële wereld *de facto* op een normatieve interpretatie van Holtrop baseerde. Daarbij werden volgens Witteveen oorzaak en gevolg vermengd. Hij slaagde er zelf beter in oorzaak en gevolg te scheiden, schreef hij. Dit door zijn causale impulsanalyse, nieuwe empirische methode en de 'kern der moderne Keynesiaanse analyse' te combineren en op de monetaire sfeer toe te passen (1954b, 872).

Naast deze verschillen was er onderliggend ook een verschil in de doelen die Holtrop en Witteveen nastreefden. Het monetaire evenwicht van Holtrop kon strijdig zijn met de werkloosheidsbestrijding die Witteveen voorop wilde stellen. Holtrop zag de monetaire sfeer als kader voor het handelen van beleidsmakers in de reële sfeer. Hij maakte steeds scherp onderscheid tussen structurele en incidentele ontwikkelingen. Bij een structureel tekort op de betalingsbalans moest interne aanpassing door loon en arbeidsmarktbeleid evenwicht brengen. Hij wilde zo voorkomen dat politici de aanpassingslasten van tekorten via de betalingsbalans op het buitenland af wentelden. Holtrop gaf met deze aanpak de betalingsbalansdoelstelling *de facto* prioriteit volgens Witteveen. En juist dat was een aanpak uit het interbellum. Hij wilde onderscheid maken tussen *extern* en *intern* monetair evenwicht. Ook in perioden met een betalingsbalansoverschot of -tekort moest de budgettaire politiek volgens Witteveen tegenwicht kunnen bieden aan de interne conjuncturele ontwikkelingen. Een stafmedewerker van het Nederlands Economisch Instituut, Bos die een analyse schreef van de discussie tussen Witteveen en Holtrop zag de aanpak van Witteveen als een specifieke uitwerking van het algemene model van Holtrop. Witteveens benadering was iets ruwer maar toch realistisch, stelde Bos (1956). Dat Holtrop scherp reageerde en de methode van de Bank te vuur en te zwaard verdedigde kwam niet alleen door academische verschillen van inzicht. Het alternatief dat Witteveen presenteerde plaatste immers een andere doelstelling, de werkloosheidsbestrijding, op de voorgrond. Dat zou ten koste kunnen gaan van de betalingsbalansdoelstelling en daarmee het mandaat van DNB.

5 Wetenschap in beleid

Anders dan veel wetenschappers, zoals bijvoorbeeld zijn leermeester Tinbergen, ging Witteveen een stap verder dan het geven van advies. Hij werd na zo'n vijftien jaar in de wetenschap zelf politicus. In de periode dat hij als beleidsmaker werkte kwamen zijn wetenschappelijke ideeën regelmatig terug. Voorbeelden zijn de door Witteveen als minister van Financiën ingevoerde wiebeltax maar ook de oliefaciliteit die hij als *managing director* bij het IMF invoerde.

De Wet op de wiebeltax, die hij in 1971 tot stand bracht geeft de minister van Financiën de bevoegdheid zonder voorafgaande goedkeuring van het parlement de tarieven van de loonbelasting en vennootschapsbelasting voor ten hoogste twaalf maanden met vijf procentpunt te verhogen dan wel te verlagen. Deze 'wiebeltaxwet' heeft haar basis in de conjunctuurtheorie die Witteveen als wetenschapper bestudeerde. In zijn academische periode had hij al eerder voorstellen gedaan om de conjunctuurpolitiek via de belastingen vorm te geven. Een voorbeeld was midden jaren vijftig zijn suggestie om belastingvrije conjunctuurreserves in te voeren (1956). Zowel de conjunctuurreserves als de wiebeltax zijn conjunctuurinstrumenten die via de inkomstenkant van de rijksbegroting werkten. Dat is attractief, immers: wat niet aan de inkomstenkant onttrokken wordt, hoeft ook niet gecompenseerd te worden aan de uitgavenkant. Ook met de conjunctuurpolitiek via de inkomstenkant geldt echter dat de mate waarin de overheid de conjunctuurcyclus kan kennen en de tijdigheid waarmee zij kan reageren haar effectiviteit bepaalt. Witteveen geloofde dat met waardevrije wetenschappelijke analyse de economie zo goed gekend kon worden dat beleidsmakers deze ook discretionair konden beïnvloeden. De wiebeltax was dan ook exemplarisch voor Witteveens vertrouwen dat beleidsmakers voldoende kennis van de economie bezaten en ook de mogelijkheden hadden om daar naar te handelen.

De invoering van de wiebeltax leidde tot discussie onder wetenschappers. Daarbij lag de nadruk niet op de relatieve effectiviteit van inkomsten en uitgavenpolitiek of verdragingseffecten maar op de vraag of de wet wel in het Nederlandse politieke bestel paste (zie bijvoorbeeld Halberstadt en Meys 1970).

De wiebeltaxwet is maar één keer ingezet, door Witteveen zelf, vlak na het tot stand komen ervan. Toch is de wet interessant omdat deze in de huidige tijd wellicht nieuwe mogelijkheden biedt. De overheid zou, mede dankzij de voortschrijdende digitalisering, met de wet, zonder de verdragingseffecten aan de uitgavenkant, met de begroting de inkomstenkant en daarmee de economie kunnen beïnvloeden. De wiebeltaxwet zou, vergelijkbaar met *'forward monetary guidance'* in de monetaire sfeer, gebruikt kunnen worden om de verwachtingen van economische actoren in de reële sfeer te beïnvloeden. Een vorm van *'forward fiscal guidance'* is een optie die verder onderzocht zou moeten worden. Zeker omdat Ramey (2019) recent beschrijft dat de multiplier van belastingpolitiek potentieel veel groter is dan die van de monetaire politiek.

Zijn wetenschappelijke werk kwam ook terug in zijn tijd bij het IMF. Toen hij in 1973 bij het IMF kwam waren praktijk en theorie bij de instelling uit elkaar gegroeid. Het Fonds worstelde met stagflatie en het afschaffen van vaste wisselkoersen en de goud-dollar koppeling. Er was behoefte aan een nieuwe operationele strategie. En snel want een wereldwijde aanbodschok in de oliemarkt had grote onevenwichtigheden in de wereldeconomie veroorzaakt. Olieproducerende landen kregen snel grote betalingsbalansoverschotten en olie-importerende landen betalingsbalanstekorten.

In 1974 kwam het IMF met een internationale financieringsfaciliteit die vraaguitval moest opvangen en betalingsbalansonevenwichtigheden verkleinen. Deze oliefaciliteit en haar

opvolger, de Witteveen-faciliteit, waren gebaseerd op eerder wetenschappelijke werk van Witteveen. De oliefaciliteit was gebaseerd op de zienswijze dat de economie een kringloop was en de overtuiging dat beleidsmakers doorstroming daarin actief konden sturen. Witteveen reisde de wereld rond om landen te overtuigen dat dit de manier was om de wereld-economie weer op een evenwichtig pad te brengen. Bij het IMF was Witteveen ook betrokken bij de ontwikkeling van *Special Drawing Rights* (SDR). De SDR was een poging een alternatief voor de dollar te creëren. De intensieve debatten in de jaren zeventig tijdens de vorming van de SDR waarin Witteveen een belangrijke rol speelde is heden ten dage weer zeer relevant. Recent probeerde een consortium onder aanvoering van het Amerikaanse *Facebook*, met de Libra een alternatief voor de valuta van soevereine landen te ontwikkelen. Net als de SDR is de Libra een virtuele munt die aan een mandje bestaande valuta moet worden gekoppeld (Den Butter en Middendorp 2019). Witteveen gebruikte dus ook bij het IMF de ideeën die hij al in de jaren vijftig en zestig als wetenschapper ontwikkelde. Daarbij speelde discretionair beleid en het bezien van de monetaire ontwikkeling in het licht van de reële economie steeds een centrale rol.

6 Slotopmerkingen

Witteveen was een unieke econoom en politicus met grote invloed op het Nederlands economisch denken en de opbouw van onze beleidsinstituties na de Tweede Wereldoorlog. Als jonge hoogleraar was hij al een stem in het Nederlandse beleids- en wetenschappelijke debat en een voorloper in Nederland als het gaat om het toepassen van de ideeën van Keynes en Tinbergen. Na zijn overstap naar de politiek had hij in het derde kwart van de vorige eeuw een leidende rol in het Nederlandse economische beleid, die alleen vergelijkbaar is met de ARP-politicus en econoom Zijlstra. Zowel als wetenschapper maar ook als politicus en als beleidsmaker, bleef hij zoeken naar de onderbouwing van de optimale economische politiek.

Witteveen zag de vrije economie als motor van onze welvaart. Daarin ontstonden evenwicht en doorstroming niet altijd vanzelf. De wiebeltax en oliefaciliteiten passen in zijn zoektocht naar evenwicht en zijn overtuiging dat doorstroming in de economie op gang moest worden gehouden met discretionaire politiek. In een tijd waarin het beleidsactivisme in de monetaire sfeer vergelijkbaar is met het beleidsactivisme in de reële sfeer van de jaren zestig, zijn Witteveens waarschuwingen tegen monetaire politiek die niet gebaseerd is op een analyse van de reële wereld een belangrijke les.

Witteveen leefde daarnaast in de overtuiging dat feiten, analyse en de wetenschap beleidsmakers konden helpen de economische politiek vorm te geven. De wetenschap kon hen equiperen om discretionair te handelen en zo de maatschappij te verbeteren. De wijze waarop Witteveen zijn werk van waarde liet zijn voor de Nederlandse en internationale economische politiek is een belangrijk deel van zijn nalatenschap. Zeker in een tijd waarin beleidsmakers door de snelle veranderingen in de wereld op zoek zijn naar bakens voor de economische politiek.

Auteur

Jan Middendorp (e-mail: jan@janmiddendorp.nl) is lid van de Tweede Kamer voor de VVD. Hij is extraneus aan de Vrije Universiteit, medeoprichter van de Pieter Hennipmanstichting en werkt aan een boek over het economische denken en doen van H.J. Witteveen en J. Zijlstra. Zie verder: www.janmiddendorp.nl.

Literatuur

- Blanchard, O.J., D. Romer, A.M. Spence en J.E. Stiglitz (red.), 2012, *In the Wake of the Crisis: Leading Economist Reassess Economic Policy*, The MIT Press, Cambridge.
- Blanchard, O. en D. Leigh, 2013, Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers, IMF Working Paper Series, nr. 13/01, International Monetary Fund, Washington.
- Bos H.C., 1956, A Discussion on Methods of Monetary Analysis and Norms for Monetary Policy, Het Nederlandsch Economisch Instituut, Rotterdam.
- Butter, F.A.G. den, 2003, Modelmatige beleidsanalyse - Constanten en veranderingen in de afgelopen 25 jaar, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, vol. 25(1): 30-50.
- Butter, F.A.G. den en J. Middendorp, 2019, De Libra: goed, geld of goed geld?, *Me Judice*.
- Fase, M.M.G., 1982, J.G. Koopmans (1900-1958): Een denker over economische samenhangen en neutraal geld, in: M.M.G. Fase, M.J. 't Hooft-Welvaars, H.W. Lambers, J Zijlstra (red.), *Neutraal Geld: een Keuze uit de Geschriften van Prof. Mr. J.G. Koopmans*, Stenfert Kroese, Leiden: 13-39.
- Goedhart, C., 1975, Hoofdlijnen van de leer der Openbare Financiën, Stenfert Kroese B.V., Leiden
- Groenveld K. en J.A. De Hoog, 1984, 'Ik Ben Uiteindelijk Econoom, Interview met Dr. H.J. Witteveen', *Liberaal Reveil*, vol: 25(3).
- Halberstadt, V. en Th. A.J. Meys, 1970, Wiebeltax: Een te rappe beslissing over een slagvaardiger conjunctuurinstrument?, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 55(2774): 1144-1152.
- Hayek, F.A., 1931, *Preise und Produktion*, Wenen.
- Heertje, A., 2001, Pierson Lezing: Dr. H.J. Witteveen, *Economische-Statistische Berichten*, vol. 86(4290): 39-42.
- Hennipman, P., 1945, De theoretische economie en de wederopbouw, N.V. Noord-Hollandsche Uitgeversmaatschappij, Amsterdam.
- Holtrop, M.W., 1954, De interpretatie van monetaire verschijnselen, *Economische-Statistische Berichten*, vol. 39(1958): 989-996.
- Kuipers, S.A., 1988, The trade cycle under capital shortage and labour shortage, in: W. Eizenga, E.F. Limburg en J.J. Polak eds, *The quest for National and Global Economic Stability*., Kluwer Academic Publishing, Dordrecht: 79-117.
- Korteweg, P., 2013, Duurzaam monetair beleid, *Economische-Statistische Berichten* , vol. 98(4654): 120-123.
- Keynes, J.M., 1936, *The General Theory of Employment Interest and Money*, Macmillan & Co., Londen. Gebruikte versie, herdruk (1947).
- Kydland, F.E., E.C. Prescott, 1977, Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *Journal of Political Economy*, vol. 85(3): 473-492.
- Middendorp, J., 2016, De Zijlstra-norm en de hervorming van het Stabiliteits- en Groeipact, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 101(4744): 742-745.
- Middendorp, J., 2019, H.J. Witteveen: professor, politicus, mens op zoek naar harmonie (1921-2019), Teldersstichting, *Liberaal Reflecties*, vol. 60(2).

- Ramey, V.A., 2019, Ten Years After the Financial Crisis: What Have We Learned From the Renaissance in Fiscal Research, NBER Working Paper, 25531.
- Witteveen, H.J., 1947a, De huidige stand der conjunctuurtheorie, *De Economist*, vol. 95(1): 677-698.
- Witteveen H.J., 1947b, Loonshoogte en werkgelegenheid. Poging tot een synthese tusschen theorie en empirisch onderzoek, Erven F. Bohn, Haarlem.
- Witteveen, H.J., 1948, Vrijheid en internationale samenwerking, *De Economist*, vol. 96(1): 742-766.
- Witteveen, H.J., 1954a, Inflatie, revaluatie en de Miljoenennota 1955, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 39(1947): 769-773.
- Witteveen H.J., 1954b, De monetaire interpretatie van onze economische ontwikkeling, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 39(1952): 869-876.
- Witteveen, H.J., 1956, *Structuur en conjunctuur. Het vraagstuk der kapitaalschaarste en de huidige ontwikkeling der conjunctuurtheorie*, Erven F. Bohn, Haarlem.
- Witteveen, H.J., 1961d, Winsttaandeel en economische groei, *De Economist*, vol. 109(3-4): 145-185.
- Witteveen, H.J., 1998, Economic Globalization from a Broader, Long-Term Perspective: Some Questions and Concerns, *De Economist*, vol. 146(4): 539-554.
- Witteveen, H.J., 2001, *Soefisme en Economie*, Kluwer, Deventer.
- Witteveen, H.J., 2014, The meaning of our enormous structural current account surplus, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 99(4685): 294-298.